



Etat des savoirs sur la ville en Inde : de la recherche aux politiques urbaines, des petites villes à l'ombre des plus grandes

Rémi de Bercegol

► To cite this version:

Rémi de Bercegol. Etat des savoirs sur la ville en Inde : de la recherche aux politiques urbaines, des petites villes à l'ombre des plus grandes. 11th N-AERUS Conference "ASSESSING AND EXPLORING THE STATE OF URBAN KNOWLEDGE: ITS PRODUCTION, USE, AND DISSEMINATION IN CITIES OF THE SOUTH", Nov 2010, Bruxelles, Belgique. 12 p. hal-00665795

HAL Id: hal-00665795

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00665795>

Submitted on 9 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives| 4.0 International License

Etat des savoirs sur la ville en Inde: De la recherche aux politiques urbaines, des petites villes à l'ombre des plus grandes

N-AERUS

XI

URBAN KNOWLEDGE
in
CITIES OF THE SOUTH

Rémi de Bercegol

Doctorant au LATTs (UMR 8134 - CNRS, ENPC, UPEMLV) et au Centre de Sciences Humaines (New Delhi, UMIFRE no 20, MAEE-CNRS)

1. introduction

Avec la moitié de la population mondiale résidant en ville et des taux de croissance urbaine sans précédent dans les pays du Sud, la réflexion proposée par la 11^{ème} conférence N-AERUS sur l'état des savoirs accumulés est tout à fait pertinente. L'abondance des études urbaines impose en effet un état des lieux pour rendre compte des principales avancées de la connaissance sur la ville du Sud et pour rappeler les apports théoriques majeurs pour la compréhension du phénomène de l'urbanisation dans les pays en développement. Mais cet état des lieux doit aussi être l'occasion d'une autocritique de la recherche urbaine en pointant ses manques éventuels.

Un de ses écueils réside, je crois, dans le spectre limité de l'observation des mutations urbaines à une seule partie des agglomérations. En effet, la manière dont « la ville » est traitée par la grande majorité des travaux, ne semble s'intéresser qu'à un même type de ville : les métropoles et dans une moindre mesure les grandes villes, au dépend des centres urbains de taille plus réduite. Il est tout à fait compréhensible que les métropoles concentrent l'attention des observateurs : elles sont le siège du pouvoir, qu'il soit économique, politique, social ou culturel, et sont soumises à une intensification de leur croissance démographique qui provoquent des transformations et des tensions. La recherche urbaine s'est donc intéressée légitimement à comprendre les mutations des métropoles et des agglomérations en voie de métropolisation. Mais le monde urbain se caractérise aussi par une hétérogénéité de cas et de situations où la diversité de l'objet « ville » est loin de se réduire seulement à ces dernières. La population urbaine se répartit aussi dans de nombreuses petites agglomérations qui présentent une autre complexité territoriale et où les rapports de force se posent différemment. Dès lors, la prétention à une connaissance sur la ville du Sud ne peut pas faire l'impasse sur la réalité urbaine des agglomérations non-métropolitaines et plus particulièrement sur celle des petites villes.

A travers l'exemple de l'Inde, cette communication vise modestement à rappeler l'importance d'une prise en compte de l'objet négligé des « petites villes » dans le débat scientifique sur l'urbanisation du Sud.

-dans un premier temps, je m'attacherai à démontrer qu'en l'état actuel la recherche sur la ville indienne s'est plutôt cantonnée à l'acquisition d'un savoir sur quelques villes métropolitaines exceptionnelles, non représentatives de l'ensemble de la diversité urbaine. Au-delà du cas de l'Inde, je crois que cette représentation biaisée de la ville témoigne d'une construction de la référence métropolitaine pour comprendre « l'urbain ».

-dans un second temps, à partir de résultats d'une étude en cours sur la décentralisation indienne de la gestion urbaine promu par le 74^{ème} amendement constitutionnel, j'expliquerai que la méconnaissance des petites villes nécessite de réorienter le débat scientifique sur ces dernières afin d'obtenir une vision plus complète des différentes dynamiques et réalités urbaines.

2. La petite ville, un objet d'étude négligé.

En comparaison du foisonnement de la recherche sur les grandes villes du Sud, l'intérêt de la recherche pour les petites villes apparaît très anecdotique¹. De temps à autres, des chercheurs essayent de relancer, avec un succès très relatif, l'intérêt pour l'étude des villes de petite taille. Le récent article des chercheurs anglo-saxons David Bell et Mark Jayne intitulé « Small cities ? Towards a research agenda » in *Urban Words*, 2009² semble faire écho quarante ans plus tard à celui du géographe français P. George qui plaidait en 1968 « pour une étude systématique des petites villes »³. Entre temps, rien ou presque n'a changé.

Le cas de la recherche indienne illustre bien cette résilience de la communauté scientifique à s'intéresser à la petite ville. Aujourd'hui, l'indianiste est polarisé entre les deux extrêmes de l'analyse des agglomérations rurales et de celle des grandes métropoles. Pour reprendre l'illustration de G.H. Blake à propos du monde arabe⁴, on pourrait dire que l'anthropologue aura plutôt tendance à étudier l'Inde des villages alors que le sociologue ou l'économiste préférera s'intéresser aux grandes villes millionnaires de Delhi, Mumbai ou Kolkata. Ainsi, mis à part quelques études ponctuelles jusqu'aux années 1980/1990, l'étude de la petite ville indienne est quasiment absente de la recherche sur l'urbanisation indienne.

Durant les années 1960 à 1980, lorsque le gouvernement cherchait à développer les zones rurales et limiter l'urbanisation, les études scientifiques se sont concentrées sur le rôle des villages et dans une moindre mesure, celui des petites villes des zones rurales en s'appliquant alors à évoquer essentiellement leur fonction développementaliste. Certains auteurs ont ainsi pu souligner l'importance du renforcement du bas de la hiérarchie urbaine et la nécessaire intégration des agglomérations urbaines dans l'espace rural. Ainsi, le *National Council of Applied Economic Research* (NCAER) avait lancé en 1965 une étude afin de mettre à jour les opportunités économiques que les petites villes pouvaient offrir aux populations semi-urbaines et rurales pour limiter les migrations vers les grandes villes⁵. A la fin des années 1970, durant un séminaire intitulé « Place of Small towns in India », une nouvelle approche de « stratégie agropolitaine »⁶ avait même été proposée pour favoriser l'accélération du développement rural et agricole à partir de petits centres urbains. A cette époque donc, la plupart des études portant sur les petites villes indiennes défendaient le développement des petites villes pour servir de centres de croissance afin de répondre aux besoins des campagnes environnantes⁷. Puis, en s'intéressant aux liens entre l'urbanisation et l'industrialisation⁸, certains chercheurs ont commencé à plaider pour la concentration de l'industrie dans des villes de taille

1 C'est le constat de l'appel à communication du colloque International « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé » CITERES, UMR 6173 CNRS Tours (France), 9 et 10 décembre 2010. < <https://sites.google.com/site/villespetitesetmoyennes/presentation-colloque> > [consulté le 15 Octobre 2010]

2 David Bell et Mark Jayne « Small cities ? Towards a research agenda » in *International Journal of Urban and Regional Research* Volume 33, Issue 3, pages 683–699, September 2009

3 P.GEORGES, 1968 « Pour une étude systématiques des petites villes », *Annales de Géographies*, n°424, LXXVII^e année nov-déc, pp73-74

4 G-H BLAKE, "The small towns" in G-h BLAKE et R.I. LAWLESS, *the changing middle eastern city*, p209-229, 1980

5 NCAER *Market Towns and Spatial Development in India*, New Delhi, National Council of Applied Economic Research, 1965

6 R.L. SINGH; Rana P.B. SINGH (ed.) *Place of Small Towns In India*, (textes issus du séminaire du 20-23 Février 1977). Varanasi : NGSI, International Centre for Rural Habitat Studies, Publication n°3 ; The National Geographical Society In India, Publication n°21. 1979

7 L.K.SEN *Readings on Micro-level Planning and Rural Growth Centres*. Hyderabad: National Institute of Community Development, 1972

NAGARLOK "Development of India's secondary cities", Special Issue, *Urban Quarterly*, Indian Institute of Public Administration, New Delhi, Vol XVIII, N°4, Octobre-Décembre, 1986.

S. WANMALI *Services Center In Rural India. Policy, Theory and Practise*. Delhi, B.R. Publishing Corporation, 1983

8 V. Dupont *Decentralized Industrialization and Urban Dynamics, the case of Jepur in West India*, Sage Publication, New Delhi, 1995

Cadène, P., "Le développement de la petite industrie, le cas du marbre au Sud Rajasthan" in *Revue Tiers-Monde*, n°119, pp673-695, 1989

LECLERC E. *Aux racines de l'urbanisation : les nouvelles petites villes d'Andhra Pradesh, Espace, Populations et Sociétés*, n°2-3, P 241-252. 1997

importantes, essentiellement pour des raisons d'efficience économique⁹. Mohan a par exemple recommandé « a concentration of dispersal rather than a dispersal of concentration » (p. 641)¹⁰. Les programmes gouvernementaux pour attirer les industries vers les petites villes, spécialement dans les Etats arriérés, ont été peu à peu critiqués pour leur inefficacité économique.

A partir des années 1980 et 1990, le gouvernement indien change de stratégie de développement. Il cesse alors de freiner la croissance des métropoles pour s'engager dans son soutien afin d'en tirer profit. Avec ce tournant dans la politique urbaine indienne, la recherche sur la ville indienne va se concentrer quasi-intégralement sur l'objet métropolitain en sacrifiant celui de la petite ville.

A titre non-exhaustif, une rapide revue de la littérature récente sur l'urbanisation indienne révèle cette focalisation sur les métropoles et les grandes villes lorsque la recherche prétend parler de la « ville indienne ». Par exemple, dans l'introduction d'un ouvrage intitulé *La ville en Asie du Sud* (2007)¹¹, Véronique Dupont et Djalal G.Heuzé ne cachent pas cette fascination des chercheurs pour la grande ville: « c'est essentiellement la très grande ville qui retiendra ici notre attention. L'émergence des mégapoles, dans lesquelles se développent des dynamiques sociospatiales inédites, notamment des processus de fragmentation, est [...] des traits marquants de l'urbanisation des sociétés contemporaines. » (p14). Effectivement, les articles compilés traitent presque exclusivement de villes millionnaires indiennes. De même, dans *Urban studies*, édité par Sujata Patel et Kushal Deb, (2006)¹² quasiment l'intégralité des articles compilés concerne l'étude de grandes villes comme Delhi, Mumbai ou Kolkata, la plus petite agglomération analysées étant Coimbatore -1 million d'habitant-. Dans l'introduction de l'ouvrage, l'auteur déplore ce manque d'études sur des villes plus petites : « *Though this introduction suggests that there is tremendous diversity of and about urban experience, I have been able to include examples mainly from metropolitan cities. Unfortunately, there is very little published work on small and mediums towns of India» (dans un astérisque de note de page p21). Puis, lorsque Sujata Patel énumère les principales études des dernières décennies sur l'urbanisation indienne, elle ne cite qu'un échantillon très réduit de villes, toutes de grandes tailles : « Delhi (Gupta, 1981, Dupont, 2000), Calcutta (Chaudhuri, 1995), Hyderabad (Naidu, 1990), Vijay wada (Parthasarthy, 1997), Lucknow (Graff, 1997), Bangalore (Heitzman 2004, Nair 2005) et bien sur la fameuse Mumbai (Patel et Thorner 1995 ; Patel et Masselos 2003-) » (p21). De la même manière, l'ouvrage *Urbanization in India, Sociological Contributions*, édité par Ranvider Singh Sandhu (2003)¹³, qui compile treize remarquables analyses parus dans le *Sociological Bulletin* depuis 1952, ne s'appuie que sur un échantillon de villes finalement peu représentatif de la diversité urbaine indienne : cinq articles portent sur des études de Delhi ou Bombay alors qu'un seul s'intéresse à une petite ville (du Punjab), les autres articles ayant une réflexion de portée plus générale macro.

Par une habile substitution sémantique, la recherche parle donc souvent de la ville indienne à travers seulement quelques métropoles. Les illustrations de ce type abondent dans la production du savoir scientifique sur l'urbanisation indienne. En prétendant à un savoir sur LA ville, la recherche sur l'Inde urbaine s'est en réalité très largement focalisée sur l'échelon supérieur de la hiérarchie urbaine en prenant en général les même cas très particuliers des grandes villes ou des métropoles qui imposent Bombay, Calcutta, Delhi, Chennai ou Bangalore comme les archétypes de la ville indienne.

Au-delà du cas de la recherche urbaine indienne et comme le font très

9 R. TURNER (ed.) *India's Urban Future* (Selective studies for an international conference, Berkeley, 26 June- 2 July 1960), Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1962

10 R. MOHAN « Urbanisation In India's future » in *Population and Development Review*, Vol. II, N°4, December 1985, pp619-643

11 Véronique DUPONT et Djalal G.HEUZE *La ville en Asie du Sud, Analyse et Mise en Perspective*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, collection Purusartha 2007

12 Sujata PATEL, Kushal DEB (ed.s) *Urban Studies*, Delhi, Oxford University Press, 2006

13 Ranvider Singh SANDHU (Ed.) *Urbanization in India, Sociological Contributions*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2003,

justement remarquer les géographes Dave Bell et M. Jaynes (2006)¹⁴, la négligence des chercheurs et des urbanistes vis-à-vis de la « petite ville » est due à une représentation biaisée de la ville : au contraire des métropoles, perçues comme des « villes abouties », les petites villes ne sont perçues que comme des « villes en devenir » et ne sont donc pas les cas d'études les plus légitimes pour étudier « l'urbain ». Pour illustrer et conceptualiser l'évolution historique de la ville, les observateurs se sont plutôt concentrés sur les grandes villes¹⁵ qu'ils considèrent comme les plus avancées dans les processus de transformations urbaines car elles représentent le mieux les grands thèmes de recherche habituels sur les dynamiques urbaines, à savoir : l'évolution de l'organisation socio-spatiale de la ville et le rapport entre l'urbanisation et l'économie. Ainsi, New York, Londres, Paris, Berlin et Los Angeles se sont imposées comme les archétypes de l'urbanisme. Ces métropoles correspondent le mieux à ce que les observateurs veulent observer et démontrer. De la même manière, lorsque la recherche urbaine s'est diffusée aux pays du Sud, elle s'est d'abord concentrée sur les grandes villes (Mexico, Brasilia, Johannesburg, Casablanca, Le Caire, Bombay, Delhi...) et a donc imposé la référence métropolitaine pour définir « LA ville » et plus largement l'« urbain ».

Ainsi, certaines observations propres aux cas métropolitains sont mises en valeur dans la recherche comme l'incarnation même de l'urbanité. Les mutations observées dans les villes de Delhi ou Mumbai seraient ainsi l'exacerbation de dynamiques proprement « urbaines ». De même, la plupart des tentatives de typologies de villes se sont alors faites selon des critères que seules les grandes villes peuvent atteindre dans leur plénitude. Quelques soient les critères choisis, la métropole s'impose toujours dans la recherche urbaine comme l'idéal-type de l'urbanité : la « ville globale » (Londres et New York) ; la « technopole » (Silicon Valley, Bangalore), la « ville Créative » (Boston, Toronto). Ces métropoles deviennent le baromètre de l'idéal-type d'après lequel toutes les autres villes doivent être jugées. Cette référence à la métropole pour expliquer les mutations et l'évolution urbaine, qui concentre les restructurations économiques et la globalisation, a de fait jeté le discrédit sur les petites villes (villes « non-globales », « non-technopoles », « non-créatives »...) où ces aspects sont différenciés, voire secondaires ou moins visibles.

De ce fait, les théories urbaines se sont construites en référence à la métropole globale. Dès lors, lorsque des études ont pris pour études de cas des villes non-métropolitaines, elles se voient d'abord contraintes de se référer à des théories qui ne leur correspondent pas, quitte à les discréditer, avant de pouvoir espérer élaborer des théories urbaines propres à leur cas d'études non-métropolitains.

3. L'hétérogénéité de l'urbanisation indienne.

Le cas de l'Inde est tout à fait symptomatique de cette représentation biaisée de l'urbanisation. Quand on évoque l'Inde urbaine, on pense communément aux lumières de Bollywood de Mumbai, à la misère de la Cité de la joie de Kolkata ou, plus récemment aux difficultés récentes de Delhi pour accueillir les jeux du Commonwealth. Pourtant, l'Inde de quelques métropoles millionnaires ne peut résumer à elle seule la complexité du système urbain indien. Un rapide panorama de la hiérarchie urbaine du pays révèle en effet que la distribution de la population urbaine (28% en 2001) s'avère bien plus complexe que la simple dichotomie urbaine/rurale ne peut le laisser croire. Le recensement indien classe les centres urbains par leur nombre d'habitants en six catégories allant de moins de 5000 habitants à plus de 100000 habitants¹⁶ : ainsi, selon le *Census of India* de 2001, la classe IV (de 10 000 à 19 999 hab.) est la plus

¹⁴ Dave Bell et M. Jaynes (eds) (2006) *Small cities : urban life beyond the metropolis*, Routledge, London, 2006

¹⁵ Du début du XX siècle avec le philosophe allemand Georg Simmel (Georg Simmel « The metropolis and mental life » in D.Frisby et M.Featherstone (Eds) *Simmel on Culture*, Sage, London, (1903) 1997) au début du XXI siècle avec par exemple le géographe anglais A.J.SCOTT (A. J. Scott (ed.) *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001) en passant par tant d'autres.

¹⁶ Selon le *Census of India*, est considéré comme « village » toute agglomération ne correspondant pas à la définition d'une « ville ». Une ville est une agglomération de plus de 5000 habitants, avec une densité d'au minimum 400 habitants au Km² et dont au moins 75% de la population active ne travaille pas dans le secteur primaire.

nombreuse avec 1344 centres urbains ; elle est suivie de la classe III (20 000 à 49 999 hab.) avec 1151 agglomérations ; c'est ensuite la classe V (de 5 000 à 9 999 hab.) avec 888 villes ; puis la classe I (100 000 hab. et plus) avec 393 villes et métropoles et enfin la classe VI (moins de 5000 habitants) avec seulement 191 petits centres urbains. Donc, les 285 millions d'habitants urbains se répartissent dans 4378 centres urbains de tailles extrêmement variées. Parmi ces villes, en 2001, 35 d'entre elles comptent plus de 1 million d'habitants et rassemblent 107,88 millions d'habitants. Cela signifie que 177,12 millions d'habitants de la population urbaine restante se répartissent dans des villes de tailles bien plus réduites que les grosses agglomérations qui viennent d'abord à l'esprit lorsqu'on évoque l'Inde urbaine : à l'ombre de « l'Inde qui brille », il existe bien une autre Inde, celles des villes plus petites.

Une analyse de la croissance urbaine par taille des villes révèle bien ce système dual, résolument tourné vers le développement des plus grandes villes, au détriment des plus petites. En effet, la part des villes de classes I, dont la population atteint ou dépasse 100 000 habitants, a très nettement augmenté durant le dernier siècle, passant de 26% en 1901 avec 24 villes à 68,67% en 2001 avec 393 villes. En revanche, le pourcentage des villes de classes IV, V et VI ayant moins de 20 000 habitants a chuté de 47,07% en 1901 à 9,43% seulement en 2001. Ainsi, de 1901 à 2001, alors que la population urbaine a été multipliée par huit, le nombre de centres urbains a « seulement » doublé, passant de 1827 à 4368.

La recherche scientifique sur l'Inde a longtemps polarisé les études sur les grandes villes et les villages en négligeant le cas des villes intermédiaires. Il résulte de ce désintérêt aucun réel consensus sur l'appellation « petites et moyennes villes ». En effet, selon les auteurs, ce terme recouvre des réalités démographiques bien diverses. A titre d'exemple parmi tant d'autres, citons le cas de Véronique Dupont pour qui les « petites villes » désignent des villes de moins de 20 000 habitants et les « moyennes villes » des agglomérations comportant une population entre 20 000 et 100 000 habitants¹⁷. En revanche, pour Amitabh Kundu, tous les centres urbains comportant moins de 50 000 habitants sont appelés « petites villes » et ceux comportant une population de 50 000 à 1 million d'habitants correspondent à l'appellation « villes moyennes »¹⁸ (soit environ 400 villes moyennes en Inde).

Cette ambiguïté dans leurs dénominations différentes et les confusions quant aux réalités différentes qu'elles désignent peuvent être en partie imputables à des différences vernaculaires : la littérature concernée par les études urbaines en Inde est essentiellement anglophone et fait une distinction entre la taille des villes par les appellations différenciées de « town » et de « city ». Si l'on prend en compte cette distinction, la clarification de classification par la taille des villes (*town* et *city*) que propose M.K Jain¹⁹ se révèle être extrêmement utile. Selon lui, doivent être désignées comme *small towns* les trois dernières catégories du census (jusqu'à 19 999 habitants) : de 10 000 à 19 999 hab. Classe IV de 5 000 à 9 999 hab. Classe V moins de 5 000 habitants Classe VI. Les *medium towns* correspondent à la classe III du Census (agglomération entre 20 000 et 49 999 habitants). Les larges towns définissent quant à elles les villes de la deuxième catégorie du Census (jusqu'à 99 999 habitants) ; il reste alors les villes de la dernière classe du Census (classe I, plus de 100 000 habitants) que Jain désigne comme *cities* et non plus comme *towns*. Enfin, il fait enfin une dernière distinction entre les *cities* et les *millions plus cities* (villes de plus d'1 million d'habitants). On pourrait terminer cette classification avec l'expression *mega cities* qui désignent des villes métropolitaines de plus de quatre millions d'habitants. Même si cette distinction n'est pas toujours faite dans la littérature, cet éclairage permet de comprendre que les études indiennes ne parlent pas toujours des mêmes villes petites et moyennes lorsqu'elles nomment ces villes « small and medium towns » ou

17 Dupont, V. « Le monde des villes » in Saglio-Yatzimirsky, M.C. (dir.) Population et développement en Inde Paris, Ellipses, (collection carrefour de géographie. Les dossiers) 2002. (p65)

18 Dans différents écrits du Economic and Political Weekly, eivers autres écrits récents, A. Kundu met le seuil des moyennes villes à 100 000 habitants.

19 Jain, M.K., Gosh, M. and Kim, W.B « Emerging trends of urbanisation in India », occasional Paper n°1, Office of the register General, and Census Commisionner, India, New Delhi, 1992.

« small and medium cities ». Les deux termes, synonyme en français désignent des réalités démographiques bien différentes en Inde. Selon A.Kundu, le point commun à ces villes (*towns* et *cities*) est qu'elles « disposent de ressources bien moindre que les métropoles »²⁰ et qu'elles ne peuvent pas tirer bénéfices des réformes de décentralisation et de libéralisation. En résumé, on peut les définir en négatif par rapport aux *millions plus cities*. Si les définitions peuvent différer selon les cas, elles ont en commun de circonscrire les petites villes comme des villes intermédiaires entre les agglomérations urbaines et les villages. Les petites villes sont donc un territoire en transition, encore rurales par certaines de leur caractéristiques mais déjà urbaines par d'autres aspects.

La large catégorie « urbaine » issue de la dichotomie urbaine-rurale est en tout cas bien trompeuse puisque entre des villes millionnaires et des petites villes d'une dizaine de milliers d'habitants, ils existent de très importantes disparités économiques. D'après le National Statistical Survey²¹, la pauvreté est bien plus répandue dans les petites villes que dans les autres villes ou les métropoles²². Si l'on cesse de comparer uniquement les villages (représentant le « rural » selon le recensement) non plus seulement avec les villes (toutes classifiées dans la même catégorie « urbaine » du *Census*) mais également avec la catégorie particulière des petites villes, on s'aperçoit que la pauvreté est plus importante dans le dernier cas : alors que dans la classe I, 12% des ménages sont sous la ligne de pauvreté ; ils sont 23% dans la catégorie des villes plus petites, ce qui est plus élevé que dans les zones rurales²³. La population des petites villes indiennes, et plus particulièrement celles inférieures à 50 000 habitants, a donc des revenus par habitant très faibles en raison du manque d'emplois, de la faiblesse des activités dans le secteur secondaire et de la croissance de l'emploi informel dans le secteur tertiaire (imputable à la pauvreté). Le pourcentage de la population en dessous du seuil de pauvreté et non-équipées des services de base s'accroît systématiquement à mesure que l'on descend dans les différentes classes de villes²⁴.

Il est donc étonnant que l'analyse actuelle, tant journalistique que scientifique, du problème de la pauvreté et des services publics de base, ne porte exclusivement sur les cas de quelques grandes villes. Or, le pourcentage de la pauvreté urbaine augmente avec la réduction de la taille des villes²⁵. Selon l'économiste A.Kundu, plusieurs raisons peuvent expliquer cette anomalie: d'abord, les grandes villes offrent plus de visibilité aux programmes d'amélioration de l'habitat des organismes nationaux et internationaux; ensuite, il est plus facile d'intervenir sur un plus grand nombre de populations pauvres, en valeur absolue, dans les grandes villes; enfin les grandes villes, lieux du pouvoir et de reproduction du pouvoir définissent des programmes d'action d'abord à leur profit²⁶.

L'urbanisation en Inde est donc loin d'être homogène et la description de « la ville indienne » que la recherche actuelle prétend décrire à partir de quelques cas métropolitains est donc à nuancer.

J'ai été moi-même confronté à ce problème dans mon travail sur la décentralisation des services publics dans quatre petites agglomérations de l'Est de l'Uttar Pradesh²⁷. Les phénomènes urbains consécutifs de la décentralisation

20 A. Kundu dans « les villes moyennes au coeur du développement économique » in *Aujourd'hui l'Inde*, 27/08/2007. < <http://inde.aujourd'huiilemonde.com/les-villes-moyennes-au-coeur-du-developpement-economique> > [consulté le 15 octobre 2010]

21 Les National Sample Survey Reports sont disponibles sur: <http://mospi.nic.in/stat_act_t14.htm>[consulté le 15 octobre 2010]

22 A.KUNDU, S. BAGCHI et D. KUNDU « Regional Distribution of Infrastructure and Basic Amenities in Urban India, Issues concerning empowerment of local bodies » *Economic and political Weekly*, 34(28), July 10. 1999

23 A. KUNDU, N.SARANGI "Employment Guarantee: Issue of Urban Exclusion", *Economic and Political Weekly*, August 13, pp.3242.2005

24 Dubey, A. and S. Gangopadhyay 'Poverty and Occupational Structure in Size Class of towns in India', *Regional Development Dialogue*, Nagoya, 1999

25 A.Dubey, and S. Gangopadhyay (opus déjà cité)

26 AmitabhKunduandSutinderBhatiaIndustrialgrowthinsmallandmediumtownsandtheirverticalintegration: the case of Gobindgarh, Punjab, India, *Management of Social Transformations – MOST*, Discussion Paper No. 57: <http://www.unesco.org/most/dsp57_en.htm#authors>[consultés le 15 Octobre 2010];

27 A ce sujet voir : <http://latts.cnrs.fr/siteuk/p_lattsperso.php?Id=806> ou < <http://www.csh-delhi.com/>

observés dans les grandes villes (participation de la société civile et du secteur privé, capture des infrastructures par les élites, fragmentation urbaine) s'y posent peu ou de manière très différentes et je crois que l'on aurait tort de vouloir à tout prix les y retrouver. N'est-il pas inapproprié de vouloir analyser dans des petites villes de quelques dizaines de milliers d'habitants les mêmes phénomènes que dans des villes millionnaires ?

4. La question des petites villes indiennes et de la réforme de décentralisation.

En Inde, après les échecs successifs du modèle centralisé, les discours sur la décentralisation des pouvoirs ont été accueillis avec d'autant plus d'enthousiasme qu'ils ressuscitent le mythe ancestral du Panchayat. Dans ce que les médias décrivent comme « la plus grande démocratie du monde », les espoirs portés par les réformes de décentralisation dépassent le cadre de l'amélioration des services publics pour rejoindre plus largement celui de l'idéologie politique. Mais au 21^{ème} siècle, la réincarnation de ces institutions millénaires doit composer avec des problèmes complexes de gouvernance urbaine. Entre des enjeux politico-financiers, un système bureaucratisé et la déficience des services publics, les défis à relever sont de taille pour les gouvernements locaux.

La mise en place de la décentralisation dans les villes indiennes s'incarne à travers le 74^{ème} amendement constitutionnel²⁸ (74 CAA) qui reconnaît officiellement en 1992 l'existence des gouvernements municipaux au même titre que le gouvernement régional et central et qui leur offre à ce titre tout un panel de fonctions. Un des objectifs de la décentralisation promue par le 74CAA vise l'indépendance progressive des villes, tant au niveau politique (mise en place d'élections locales) que fonctionnelle (gestion des services publics de base) et financière (imposition locale et libéralisation).

D'un point de vue général, l'ensemble des réformes de décentralisation repose sur l'idée selon laquelle la proximité spatiale des gouvernements locaux les rendrait plus aptes à prendre en charge un certain nombre de responsabilités locales. Par la démocratisation des institutions locales et la participation des citoyens au processus de décisions locales, les municipalités deviendraient les plus légitimes pour identifier les besoins locaux et seraient alors les mieux placées pour concevoir des politiques gestionnaires adaptées. Les réformes indiennes ne prônent pas pour autant pour autant d'éliminer le gouvernement régional en transférant l'intégralité de ses prérogatives au gouvernement local. Selon la logique "Central government may not know *what* to do; Local government may not know *how* to do it" (BIRD 1995), il s'agit plutôt de rendre complémentaires les compétences de chacun en accordant les besoins avec les moyens.

Les études sur l'impact du 74CAA commencent à paraître peu à peu. Elles proviennent principalement de deux instituts nationaux, le National Institute of Urban Affairs (NIUA) et le National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP), des instituts régionaux qui comptent chaque Etat, par exemple le Regional Center for Urban and Environmental Studies (RCUES) en Uttar Pradesh, quelques agences de notations (CRISIL)²⁹ ou de centres de recherche, comme le Centre de Sciences Humaines (notamment les programmes APUG et SETUP)³⁰. La très grande majorité de ces études concluent généralement que cet impact a été très différencié selon les municipalités et les Etats où elles se trouvent. Au regard des conférences et débats auxquels j'ai pu assister, aucun discours sur l'échec complet ou la réussite partielle

programs.php?selectedcategory=4&idprog=217> [consultés le 15 Octobre 2010];

28 Ministry of Urban Development *The Constitution Seventy-fourth Amendment Act 1992 on Municipalities*, Government of India, New Delhi, 1992

29 Les sites du CRISIL, du NIUA et du NIPFP sont consultables en ligne : <<http://www.crisil.com/index.jsp>> ; <<http://niua.org/>> ; <<http://www.nipfp.org.in/>> [consulté le 15 Octobre 2010] ;

30 Pour le programme APUG (cloturé) : <<http://www.csh-delhi.com/UAPG/index.htm>> [consulté le 15 Octobre 2010];

Pour le Programme SETUP (en cours) : <<http://setup.csh-delhi.com/>> [consulté le 15 Octobre 2010]

Pour un panorama des recherches en cours du Centre de Sciences Humaines de New Delhi, consulter : <http://www.csh-delhi.com/programs.php?selectedcategory=4>

du 74 CAA ne fait consensus. Si les essais d'évaluations font débat aujourd'hui, c'est car ils peinent à pouvoir rendre compte de la diversité de cas et de situations. En réalité, l'ensemble des impacts n'est pas encore bien connu et la question reste bien d'actualité.

Très souvent, les études sur la décentralisation indienne portent sur des villes bien spécifiques, essentiellement les grandes villes ou les métropoles, et écartent plus ou moins consciemment de l'analyse toute une partie des agglomérations urbaines, celles de petites tailles moins visibles et plus difficiles d'accès, où les données n'existent pas toujours. On assiste donc à un florilège de jugements parfois contradictoires des spécialistes de la question. Or, il est possible qu'en pensant connaître « le » sujet, on ne connaisse en réalité qu'« un aspect » du sujet. Force est de constater que la majorité des études sur la décentralisation urbaine ne concerne en effet qu'« une partie » de l'urbanisation. Etant donné l'immensité du sous-continent, les centres d'expert les plus compétents ont du mal à mener une étude d'impact généralisée à l'ensemble de la diversité urbaine indienne et leurs conclusions, sans pour autant être invalides, restent forcément biaisées par le choix de leur échantillon et les lieux de leurs cas d'étude. Entre analyse macro écartant nécessairement l'aspect local et études micro sans possibilité de généralisation, il est difficile de se permettre de véritablement juger la situation existante.

De plus, pour l'instant, la littérature spécialisée sur la décentralisation indienne s'est interrogé essentiellement sur la représentativité et l'efficacité des nouvelles institutions de démocratie locale³¹. Cette approche consiste à remettre en cause l'idéal d'une décentralisation démiurgique en le confrontant aux réalités de son application pratique au niveau local. Sans faire l'impasse sur cette question pertinente, la réorganisation des rapports de force offre aussi l'occasion de comprendre comment se redistribue le pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement et avec quels impacts sur les services publics locaux. En d'autres termes, en partant de l'observation des services décentralisés, on pourrait chercher à comprendre les mutations de l'économie politique des villes. Ces questions, relativement peu traitées par la recherche indienne³², ne sont jamais posées dans le contexte des petites villes.

Pour la fourniture des services publics, les petites villes souffrent de forts inconvénients structurels. Les dés-économies d'échelle, le manque de ressources humaines qualifiées, les faibles revenus par habitants et une densité peu élevées sont autant de handicaps qui y ralentissent leur diffusion. Ni tout à fait rurales et ni vraiment urbaines, la nature transitoire nécessite une approche flexible dans la planification et la gestion de leurs infrastructures. La décentralisation pourrait apparaître en ce sens comme une solution d'autant plus valable puisque, en dépassant les limites de la dichotomie urbaine/rurale, elle laisserait aux petites villes le soin de définir elles-mêmes leurs particularités et leurs différences³³. Alors, en quoi la proximité sociale des gouvernants a-t-elle transformé ou non la gestion des services publics locaux dans les petites villes ? Aujourd'hui, vers quelle gouvernance urbaine se dirige-t-on ? Désormais, qui gouverne la petite ville et au profit de qui ?

Au niveau financier, pour assumer les nouvelles fonctions de services publics dont elles ont désormais la charge, les villes doivent pouvoir être autonomes financièrement. A cet effet, diverses réformes libérales favorisant cette émancipation ont été mises en place. Les relations financières de l'Etat et des villes sont donc

31 Par exemple sur quatre grandes agglomérations : Archana Ghosh ; Stéphanie Tawa-Lama Rewal. *Democratization in progress: women and local politics in urban India* - New Delhi : Tulika Books in association with Centre de Sciences Humaines, 2005.

ou sur des villages : Girish Kumar Local democracy in India: interpreting decentralization Sage Publications in association with Centre de Sciences Humaines, 2006

32 Mis à part certains auteurs, et spécialement Pranab BARDHAN, dont plusieurs des publications sont en ligne à l'adresse suivante : <<http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers.htm>> [consulté le 15 Octobre 2010].

33 Nick Pilgrim Bob Roche Cathy Revels Bill Kingdom John Kalbermatten Town Water Supply and Sanitation BANK-NETHERLANDS WATER PARTNERSHIP Project # 43 Town Water Supply and Sanitation Initiative The World Bank Washington DC September 2004

considérablement modifiées³⁴. La participation du public à travers la contribution fiscale des citoyens apparaît comme l'une des premières bases de cette autonomie. De plus dans un contexte de remise en cause de l'Etat, la participation du secteur privé, régulé par l'autorité municipale, est fortement encouragée. En 1996, *le Rakesh Mohan Committee* a fortement recommandé la privatisation des infrastructures urbaines³⁵. A la suite de cette préconisation, le gouvernement central a lancé en 2002-03 le *City Challenge Fund*, un fond spécialement conçu à cet effet. Enfin, les acteurs civils comme les associations d'habitants et les organisations non gouvernementales sont théoriquement invités à soutenir l'effort du gouvernement local. La mise en place de la décentralisation indienne pose donc bien des enjeux de gouvernance, comprise en tant que mise en coordination d'acteurs institutionnels, publics, privés et civils. Il s'agit donc de conjuguer les efforts pour permettre l'acquisition et la gestion de service public urbain indispensable au développement de la ville. En raison de leurs inconvénients, on peut là aussi légitimement s'interroger sur la capacité des agglomérations de taille réduite à s'emparer des nouvelles opportunités produites par ces réformes³⁶. Alors, les municipalités les plus réduites ont-elles su (pu) tirer bénéfices des différentes réformes urbaines mises en place dans les années 1990? Ces réformes aident-elles l'acquisition des infrastructures urbaines ? Les petites agglomérations sont-elles capables de développer leurs services publics sans le support de l'Etat ? Par quelles différentes observations peut-on caractériser les petites villes ?

5. Retour de terrain des petites villes

L'acquisition de données de première main dans quatre villes de l'Est de l'UP me permettent de nuancer les observations réalisées dans d'autres agglomérations et les attendus généraux de la décentralisation. Beaucoup plus complexe à appliquer concrètement qu'à décréter constitutionnellement, la décentralisation indienne rencontre des limites dans sa mise en place dans les petites villes. Sans prétendre à l'exhaustivité, le compte rendu de ce retour de terrain vise à mettre en lumière la méconnaissance des dynamiques urbaines spécifiques aux petites villes indiennes. Contrairement aux grandes villes, leurs *Resident Welfare Association* et leurs *Ward Committee* qui facilitent l'expression des besoins locaux pour une meilleure adaptation des services publics, les modes de consultation et de coordination des différents acteurs impliqués peinent à s'affirmer. Pour les villes de plus de 300 000 habitants, mise à part, la tenue d'élection municipale et de quotas, les réformes n'ont pas précisé les modalités d'espaces de consultation et de décisions collectives. De fait, la population urbaine, bien que représentée officiellement au sein du gouvernement local, ne participe pas à l'élaboration des politiques de développement des services. Ancrées dans l'exercice traditionnel du pouvoir, les élites urbaines accaparent jalousement les instances municipales. Ces prérogatives locales, très limitées, se limitent aux services de voirie, les plus visibles et les moins techniques à mettre en place, et au contrôle de la structure administrative du *Nagar Panchayat* qui leur est favorable en interne face aux fonctionnaires locaux. Mais ces pouvoirs d'apparat ne consacrent la puissance de ces élites qu'au niveau local, face à un électorat non-éduqué et inorganisé qui découvre lentement la démocratie locale sans pouvoir se l'approprier pour l'instant. Derrière ce simulacre démocratique, le pouvoir du gouvernement régional reste fort. Le parti politique régional domine très largement la scène locale et s'assure le contrôle du territoire urbain.

En ce qui concerne l'intégration du gouvernement local dans le système gouvernance, les agences publiques techniques accueillent avec réticence ce qu'elles perçoivent comme une remise en cause de leurs prérogatives. L'absence de définition de modalités de coordination institutionnelle tend à susciter un sentiment de défiance

34 National Institute of Public Finance and Policy *Redefining State-Municipal Fiscal Relations Options and Perspective for the State Finance Commissions*, vol. 1, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, 1995

35 Expert Group on the Commercialisation of Infrastructure *The India Infrastructure Report :Policy Imperatives for Growth and Welfare*, Ministry of Finances, Government of India, New Delhi 1996.

36 Mathur, O. P. "Fiscal Innovations and Urban Governance" in Mathur, O. P. (ed.) *India: the Challenge of Urban Governance*, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, 1999

mutuelle (exacerbée par des conflits de castes spécifiques à la nature des petites villes et au corps des ingénieurs), voire de concurrence, au lieu d'une complémentarité des compétences entre le gouvernement local et ces agences techniques. En réalité, les petites municipalités apparaissent très largement écartées des processus décisionnels, contrairement à ce que plaide la décentralisation des pouvoirs. Au final, les transferts de compétences techniques n'ont pas lieu et les municipalités jouent un rôle quasi-inexistant dans la planification et le développement de l'espace urbain.

Par rapport aux observations réalisées dans les grandes villes ou les villages, les processus de capture (*elite capture*) et de fragmentation urbaine apparaissent beaucoup plus nuancés dans le cas des petites agglomérations. Si la décentralisation démocratique tend effectivement à consacrer le règne des élites traditionnelles (observé également dans les villages et, dans une moindre mesure, les grandes villes), il serait faux de prétendre en revanche à une capture des infrastructures et services municipaux à leur seul profit. Tout d'abord, leur marge de manœuvre fonctionnelle reste relativement faible dans les petites villes. Mis à part pour une partie des services de voirie, la localisation de l'infrastructure dépend majoritairement des agences techniques qui ne consultent que rarement le gouvernement local. Par exemple, la morphologie du réseau d'adduction d'eau est conçue par rapport aux projections démographiques de l'agence parapublique de l'Etat régional et selon la logique technique de cette dernière, sans réelle concertation avec la municipalité. Ensuite, le poids économique de la petite corruption locale tend paradoxalement à favoriser le développement spatial des projets municipaux, essentiellement de voirie, à l'ensemble de la population. Le système quasi-formel de commissions dans l'attribution des marchés publics locaux, comme la construction de la voirie urbaine, sert de lubrifiant pour l'extension de ces services, au dépend cependant de leur qualité. Enfin, en plus de cet aspect financier, le Maire a un intérêt politique à éviter la discrimination d'une partie de l'électorat local. Cet intérêt politique local se double d'ambitions régionales de carrière au sein du parti. Ainsi, les différenciations intra-urbaines délibérées apparaissent largement être hors des choix et compétences des élus municipaux.

En revanche, lorsqu'elles existent, dans les petites villes, ces différences de traitement intra urbain sont plutôt le fruit de décisions régionales avec par exemple la remise à niveau accélérée des quartiers les plus défavorisés (quartiers *Dalits*) dans le cadre du programmes régionaux spéciaux, ou le développement favorisé d'un quartier touristique. Ainsi, on observe une différenciation interurbaine dans le niveau des services publics en fonction de la prise en compte différenciée des agglomérations par le gouvernement régional. Le statut administratif de capital de district permet notamment aux villes d'être prioritaire pour les projets d'amélioration d'infrastructure dans le cadre des programmes d'aides mis en place par le gouvernement régional. Dans une moindre mesure, l'affiliation politique d'un représentant de quartier peut aussi lui permettre l'acquisition d'infrastructure extra-municipale grâce à ses liens avec des élus hiérarchiques plus puissants (Membres du Parlement et de l'Assemblée législatives).

Au final, les processus de différenciation de niveau de services apparaissent être plus du ressort de l'Etat régional que de la municipalité. Aussi, dans les petites villes, au-delà de l'apparence démocratique d'une réémergence du gouvernement local, l'observation empirique du fonctionnement municipal démontre une intégration institutionnelle incomplète de ce dernier dans la gouvernance urbaine des services publics.

Au niveau de la décentralisation financière, l'analyse des données comptables recueillies montre que les enjeux ne se posent pas de la même manière que dans les grandes villes. Les processus de régulation issus de la réforme n'ont pas intéressé pour l'instant d'acteurs non gouvernementaux. Les bailleurs institutionnels ou privés n'ont pas d'intérêt à travailler avec ce type de municipalités³⁷. Les débats de

privatisation portés par la réforme de décentralisation n'ont donc pas lieu d'être dans le cas des petites villes.

De la même manière, il semble bien que le contexte des petites villes ne soit pas le meilleur terreau pour une réforme peu adaptée aux réalités quotidiennes. D'une manière générale. Leurs faibles capacités limitent les bénéfices escomptés et les rend fortement dépendantes de l'aide régionale. Il y a donc bien un *hiatus* entre l'idéal de la décentralisation et la réalité de l'application des réformes dans les petites villes. Comme le faisaient remarquer ironiquement un membre du gouvernement régional, « les lois sont très bonnes mais leur application l'est beaucoup moins »³⁸.

Cet écart entre la théorie et la pratique met en valeur les dynamiques de la gestion financière des petites villes. La décentralisation des pouvoirs d'imposition n'a pas permis d'augmenter les recettes de fiscalité locale. Au contraire, le revenu interne des municipalités a baissé (en roupies constantes). C'est là l'un des effets pervers du processus de démocratisation politique. L'autorité élue localement n'a pas d'intérêt à accroître le poids de la collecte sur la population. L'argument d'une imposition locale plus forte en contrepartie d'une meilleure offre de services ne tient pas dans les petites villes pour deux raisons. D'une part l'existence de services, aussi médiocres soient-ils, restent déjà une avancée majeure pour ce type d'agglomération qui n'était qu'un village sans voirie il y a quelques années. D'autre part, la population, majoritairement pauvre, est peu disposée à confier une partie plus importante de ses faibles revenus à un gouvernement local qu'elle sait corrompu. Ainsi, dans les petites villes, la motivation électorale de l' élu prime très clairement sur la rationalité gestionnaire.

Pour favoriser la responsabilisation fiscale, le gouvernement régional conditionne une partie de ses transferts au respect de l'application des principes de bonne gestion définis au niveau régional. On est donc en présence d'une décentralisation pensée et contrôlée au niveau du gouvernement régional. Dans une perspective de processus à l'œuvre, cette politique de haut vers le bas n'est pas un mal pour autant. En conditionnant une partie de ses subventions à la mise en place de certaines politiques locales, le gouvernement régional cherche à permettre à la municipalité l'apprentissage progressif de ses nouvelles fonctions. Dès lors, inciter les municipalités à l'amélioration de leurs capacités en valorisant leur performance apparaît pas contradictoire avec le 74 CAA.

Mais cette « politique de la carotte » est difficile à appliquer sans avoir réalisé en amont un véritable travail d'éducation et de formation de l'équipe administrative locale dont manquent tout particulièrement les petites villes. La formation des élus comme des fonctionnaires locaux apparaît primordiale. A titre d'exemple, peu d'entre eux ont entendu parler du 74 CAA. Dans les petites municipalités étudiées, une simple comptabilité des finances locales reste encore à mettre en place pour gérer efficacement les nouvelles activités municipales. La réalité du terrain rappelle que l'état de développement des petites villes les prive pour l'instant *de facto* de toute autonomie.

On observe donc un processus en cours qui tend à augmenter les différenciations entre les villes de tailles similaire. Plus une municipalité est embourbée dans les difficultés financières et plus elle aura du mal à s'extirper de cette pauvreté. Sa subsistance se fait alors au dépend des dépenses de services publics. *A contrario*, plus une ville dispose de qualités potentiellement valorisables et plus elle aura de facilités à s'attirer les bonnes grâces du gouvernement régional. Dans tous les cas, le salut de la municipalité n'existe qu'au travers d'une plus forte implication du gouvernement régional dans les affaires locales, qui contribuera alors à accentuer les inégalités entre agglomérations.

Bien que le contrôle soit défini au niveau régional, les municipalités conservent une marge d'action et peuvent influencer les relations financières à leur égard en élaborant des stratégies qui augmentent leur visibilité (territoriale, administrative, économique ou politique). Cette faible marge de manœuvre laisse le champ libre à l'accroissement des inégalités entre les villes. Ces disparités financières peuvent

aboutissent à la même conclusion : ce n'est pas rentable (médiatiquement ou financièrement).

38 Source : Entretien novembre 2009, Département des Finances, Lucknow (enquête personnelle de l'auteur).

atteindre des sommes importantes. Dans tous les cas, la décision déterminante sera sanctionnée par des appuis politiques au niveau de l'administration régionale. L'interférence politique dans les changements issus de la décentralisation financière tend donc à amplifier les différences entre les municipalités.

Ainsi, malgré un renforcement des transferts financiers, celui-ci apparaît encore insuffisant endiguer d'une part tous ces effets pervers et d'autre part pour simplement assurer une balance comptable équilibrée. En raison d'un arbitrage contraint, les municipalités doivent consacrer une grande partie des financements disponibles à des dépenses d'administrations au dépend de dépenses d'investissement et de fonctionnement des autres services publics. Cette faiblesse contribue à la médiocrité du niveau de services publics décentralisés disponibles.

Néanmoins, les moyens financiers dévolus par le gouvernement régional apparaissent réellement en expansion depuis 1998-1999, date de l'application des recommandations de transferts de la première *State Finance Commission*. Aussi, la part des dépenses d'administration a commencé à diminuer au profit de la construction de la voirie, l'élément urbain le plus visible au quotidien où le maire a un intérêt évident d'un point de vue électoral (en diffusant le service à tous dans la ville) et financier (en multipliant les commissions).

Au final, les finances locales des petites villes restent le témoin d'une gestion très fortement déterminée et régulée par l'échelon régional où les interférences ne restent possibles que grâce à des appuis politiques. Au niveau de la ville, l'autonomie décisionnelle accordée aux autorités locales se traduit par une gestion essentiellement motivée par des intérêts personnels (électoral ou financier). On est donc loin des observations réalisées dans les grandes villes où l'introduction du capital financier international (privé et public) provoque d'autres phénomènes bien particuliers.

Les dynamiques des petites villes amènent nécessairement l'observateur à remettre en cause la pertinence de réformes peu adaptées à leur réalité urbaine. Conçues *par* et *pour* les grandes villes, les politiques dites « urbaines », comme la mise en place du 74 CAA, négligent toute une partie de l'urbanisation non-métropolitaine et produisent des effets tout à fait différenciés dans les agglomérations de taille réduite.

6. Quelles perspectives ?

Jusqu'à aujourd'hui, l'ensemble des savoirs accumulés sur la ville indienne s'est essentiellement appliqué à décrire une partie de l'urbanisation, principalement celle des métropoles et des grandes villes. Or, la réalité des petits centres urbains se distingue sur certains points des dynamiques urbaines observées dans les plus grandes agglomérations. On a vu par exemple que la mise en place d'une même réforme urbaine de décentralisation pose des enjeux différenciés dans les petites villes. Il apparaît donc nécessaire de réorienter la réflexion sur l'urbanisation vers l'étude de ces dernières afin d'une part de compléter la connaissance sur la ville en les caractérisant et afin d'autre part de pouvoir proposer des réformes mieux adaptées à ces spécificités. A cet effet, la mise en place du programme SUBURBIN (Subaltern Urbanization In India) spécialement axé sur les villes indiennes de second rang³⁹, ainsi que du projet e-geopolis⁴⁰ sur le traitement statistique et cartographique de l'ensemble de l'urbanisation indienne annonce un certain changement dans la recherche urbaine.

39 coordonné par Eric Denis (Institut Français de Pondichery) et Marie-Hélène Zérah (Centre de Sciences Humaines).

40 A propos du e-geopolis ; <<http://www.ifpindia.org/Agglomerations-indiennes-e-GEOPOLIS.html>> [consulté le 15 Octobre 2010]